乾隆年间新疆协饷拨解及相关问题

历　声

After Qing Government united XingJiang, the officials and the soldiers' salary mainly depended on the appropriate funds of the Centrel government and other inland provinces. Based on many archives materials, this article analyses the form and perfection of the appropriate system, concluding the applying, canceling after verification, assignation those funds.

饷,始指军队官兵的薪金,后延伸为国家调拨的军费,称为军饷。1759 年清统一新疆后,在当地建立了军政合一的军府制,以伊犁将军为总汇,统辖天山南北两路。由此,新疆的军饷即具有了驻军与行政开支的双重意义,国家调拨的饷银成为地方驻军与行政费用的综合来源。由于当地社会经济发展相对落后,加之实行轻摇薄赋的政策,新疆地方财政税收无法承担其军政的经费开支。清政府曾在全疆各地推广屯田,经营牧厂等,以解决新疆军政费用的支绌。但大宗经费开支,仍仰靠中央及内地省份协济。为此,清中央每年拨解协饷,以支持新疆军政经费的开支。自乾隆中期形成定制,至清朝结束,协饷制度成为清中央对新疆实行军政统治的重要内容之一。相应地,协饷制度的研究在清代新疆历史研究中也具有十分重要的地位。

有关清代新疆协饷的研究已有一些成果,[①]本文拟以档案史料及相关史籍记载,专门就乾隆年间新疆协饷制度的建立、拨解饷额及相关的问题作进一步探讨,不当之处,敬请专家学者赐教。

一、新疆驻兵与饷源筹划

饷银主要是军队费用,因此,在探讨协饷制度之前,有必要简要地了解一下清统一新疆后的驻兵情况及清政府对军饷的筹划。

1755 年清初平准噶尔割据势力,仅拟在伊犁驻兵 500 名,在巴里坤或乌鲁木齐驻兵 1000 名,与乌里雅苏台驻防声势联络,互成犄角。1756 平阿睦尔撒纳之后,拟定在伊犁设办事大臣,驻兵 2000 名,安西提督移哈密,[②]仍未改变与乌里雅苏台互成犄角的方案,只是增加了驻兵。1759 年平定大小和卓,议定在新疆全境驻兵方案:伊犁驻兵 8000 名,其中满州、索伦兵和绿营兵各 4000 名;叶尔羌、喀什噶尔各驻兵 100 名;英吉沙尔驻兵 500 名。[③]随着形势的发展,1760 年 6 月,拟定在伊犁驻扎满州将军,管理天山南北两路,是为新疆军政合一的军府制。

鉴于新疆地僻遥远,运输艰难,议定驻兵之初,清廷已经在筹划军饷供应了。清统一新疆后,驻兵军饷包括三类:一是俸饷,此为定制。按甘肃营制,凡兵丁俸饷每年支给四个月本色,

八个月折色。“计马兵每兵岁给粮八石，饷银十六两。”二是口粮，此为按出差野外临时支项。派往新疆换防者“每名岁支口粮二石九斗八升”。粮不足，可折色银两采买。三是盐菜银，此也为按出差野外临时支项。派往新疆换防者每名岁支盐菜银十两八钱。其中后两项在新疆支给换防官兵，俸饷一项另加马料草乾银十二两由原处支放给换防兵家属。[4]所以，清政府对新疆驻兵饷项的筹划重点，是放在临时支给口粮及盐菜银的开支上。而俸饷为定制兵饷，国家有定额及拨款来源，仅随官兵驻防变化而调整拨解地点。对驻兵在新疆临时支给的口粮及盐菜银的筹划，清廷的基本政策是“以西域治西域”，“经费不取支于中土(指内地)”。同时又依照南疆和北疆不同的社会经济状况，因地制宜地采取了不同的筹饷方式。

新疆南部历史上是绿洲农业经济，开发较早，人口较为集中，原各城即向准噶尔政权交纳钱粮。清统一南疆后，虽已实行了轻徭薄赋，惟各城仍可有相当数额的钱银税收。所以在南疆地区，清政府实行“查核新疆赋税所入，酌定屯驻官兵经费”的筹饷政策，“就回人(维吾尔人)交纳粮石，以资养赡。”[5]经查核，各城所收确可扣抵驻兵口粮及盐菜银等。当时南疆主要驻兵城镇查核结果是：叶尔羌、和田两城共驻扎官兵 2547 名，通计年需口粮项 14217 石左右，盐菜银约 44800 两。而两城赋税收入可折银 30400 两有奇，征粮约 30740 石。赋税银放支官兵盐菜项尚缺约 14300 两，但征粮除供应驻军口粮尚余 16520 石有奇，此项余粮照时价折卖，足可补盐菜银缺，且有赢余。[6]喀什噶尔、英吉沙尔两城驻官兵 2200 余人，年征收粮赋税项共折银 52000 余两，除扣抵官兵口粮、盐菜银外，尚余 10900 两有奇，可接济别城。其余阿克苏、乌什、拜城等地粮赋收入也可抵驻兵口粮，只是盐菜银尚有缺。[7]所以，清政府在南疆各城驻兵的口粮和盐菜银主要是通过当地有限的征粮和赋税来供应的。

前准噶尔在北疆地区以游牧经济为主，地旷人稀，原有农业经济薄弱。但部分地区具有较好的水土条件，宜于耕种。自军兴以来，清军在巴里坤、乌鲁木齐及伊犁开办的屯田，已初见成效。新疆统一后，北疆及东疆各地的屯田大多已能供应当地驻兵的口粮，其中乌鲁木齐屯田已有结余，“酌量减价折给兵丁，扣抵盐菜银两。”[8]清政府当时的考虑是将驻兵分为八旗驻防和绿营兵屯田两个部分，以绿营兵屯养八旗驻防，“以节转饷之劳”。所以北疆驻防布局与兵屯筹划互为关联，具有同等重要的意义：“所有驻防、屯田事宜，自当预为筹划”。[9]经过实践，数年后清政府曾以乌鲁木齐屯田为例，进行了收支核算：“就现派 600 名筹算，官兵(换防)往返支领暨在屯五年所需共需银五万六千四百七十余两，粮一万五千六十余石。按屯粮五年，约收粮四万二千余石，除抵用外，尚存粮二万六千九百余石。以每石银一两六钱计，共值银四万三千九十余两。又加以马步兵各半派拨，内扣缺马三百匹，停支料草乾银五年，节省 银二万一千五百两，共银六万四千六百五十两零，除抵用外，尚余银八千一百八十余两。即内中或盈缩，亦不甚悬殊。如再发兵一千或二千，便可照此递算。”结论是“多一屯兵，即多得一兵之粮。”[10]与此同时，清政府也在大力发展民屯、回(维吾尔)屯、犯屯、商屯等多种形式的屯田，惟各地屯田“并无地丁钱粮，只按亩征收粮石，支放官兵口食。”[11]即屯田的主要目的仍为筹饷。

在新疆就地筹划兵饷的同时，清政府在陕甘也实行了裁兵节饷。这项政策分为两个方面，其一是将陕甘驻兵西移新疆，使原来在当地支出的兵饷随之转而用于新疆。另一方面又通过在陕甘裁撤兵丁、马匹、台站等方式节省饷项开支，以补新疆之用。如通过移设安西军台，每年节银 41411 两之多。[12]还通过扣留派驻新疆官兵在陕甘应支口粮、缓补下厂马匹、裁马改步等措施节省兵饷支出。据 1762 年陕甘总督杨应琚奏：将陕甘满汉各营扣留公粮、缓补下厂马匹、裁马改步并裁汰西宁台卡、安西、爪州军台调整移设及裁撤推莫儿兔(即土默特)、哈密防兵等

项每年省银六十余万两,可作为新疆经费之用”。[13]清政府通过上述新疆地方租税征收、发展屯田及陕甘节饷等多种方式,落实了新疆驻兵的口粮、养廉及盐菜银等饷项开支。

二、换防改携眷驻防及其对协饷的影响

1761年10月,清廷初步拟定新疆驻防满营及屯田绿 营兵布局方案:各城驻防以满营八旗换防兵3100余名为限。其中伊犁1500名、叶尔羌500名、喀什噶尔400名、阿克苏300名、乌鲁木齐300名、英吉沙尔100名。屯田绿营兵近12000名,布局为伊犁2000名,乌鲁木齐5000名,哈喇沙尔(今焉耆)700名,叶尔羌、喀什噶尔、阿克苏各600名,辟展(今鄯善)500名,库车260名,英吉沙尔、和田各200名,乌什、拜城各150名。[14]12月,奏准南北两路驻兵口粮、盐菜银等匡算数额及开支来源:“现在伊犁、回部(指南疆)马兵三千一百一十名,步兵一万一千三百四十七名,台站卡伦兵二千六百二十三名,共一万七千余名。所需粮食、料豆俱于屯田支给。大臣养廉、官兵盐菜银岁需三十三万三千四百余两。计叶尔羌等城所交腾格(维吾尔语,意为银币)作价五万八千余两,每年内地添用银二十七万五千余两。而自大功告成后,陕甘兵额减十分之一;所有裁缺马匹、减撤西宁卡伦、台站、哈密防兵共节省银六十六万六千余两,以补新疆之用,仍余三十九万余两。”[15]是为最初核定的新疆驻兵及口粮、养廉、盐菜银之来源。1763年9月,清又将哈密、巴里坤加入,重新作了匡算筹划:“查哈密、巴里坤、伊犁、叶尔羌等处官兵养廉、盐菜等项,曾经核算每年须银四十三、四万两。今伊犁、乌鲁木齐两处增设官兵,约须增银一、二万两,合之各城旧额每年不过四十五、六万两。若于甘肃等处裁撤兵丁、马乾等项节省之六十六万余两内支用,每年尚可节省十八、九万余两。”[16]从中可以看出,新疆驻兵口粮已由地方租税收入和屯田生产供给;官兵养廉、盐菜银等由陕甘兵饷节余项下协解。因此,新疆底定后防地扩大,增设驻兵,“不但未增多费用,而且有所节余。”这正是平定割据、实行统一、对峙消除、国家和平、社会发展的进步所在,也基本上体现了清政府“以西域治西域”的初衷。此后10余年间,“因平定西陲以来,摘减沿边防守兵马及酌裁各省驻防汉军粮饷马乾等项,除抵补新疆经费外,每年节省银九十余万两,历今十有余载,岁需出数转少,约积存千有余万,库帑之增,大率因此。”[17]

新疆底定后,最初驻兵均为征战后留守的换防兵。按例官兵换防期为三年,自1758年入疆,各地驻兵已届换防之时。此外,新疆地域辽阔,虽已驻兵15000余名,仍不足以防守,需继续增派。清制,换防兵按征战兵之例,换防调动花费甚大。惟新疆平定,换防兵均系戍守地方,并无他事。为节省饷项,著“其应得之项均照征战人员酌减赏给。”凡换防官兵,其官员给一年俸禄,兵丁给20—30两,是为整装银;另有盐菜银、口粮、跟役、马匹、帐篷、锅口等多项费用。以介于满营和绿营之间的索伦营换防为例,每兵1000名仅整装银、盐菜银及马价等项即需支出54100余两[18]。每名官兵平均约55两,可用于支付数年驻防俸饷。加之沿途二个月口粮供应等项开支更大。换防期间,又需在原地和换防地同时支付俸饷和盐菜、口粮银,开支增倍。如此常年支出巨额换防费用,徒费钱粮。所以清统一新疆后面临的又一个重要问题是如何筹划长久驻兵和军饷供应之策。而当时新疆屯田的迅速发展及其中出现的新情况促使清政府采取了以携眷驻防替代定期换防的政策。

时新疆屯田发展迅速,连年获得丰收,所获谷物超出了驻兵口粮的需要,仓贮积压。乌鲁木齐所有屯田仓贮已饱和,谷物再无处堆放;伊犁屯田岁入已达35000多石,除供应官兵口粮,

岁余10000多石。而新疆地旷人稀,无社会需求,积压谷物欲求转售之法并无出路。初议以粮折银,发给官兵,因换防皆单身,口粮已足敷,愿领者甚少。复议调运补充缺粮地区。时巴里坤气候不宜种麦,安西驻军粮饷不继,均须调解补充。拟由乌鲁木齐、辟展(今鄯善)两处仓贮发运,核计运费高出粮价数倍,只得停办。后又提出裁撤屯兵,以一半差操训练,惟屯田荒芜,亦属可惜。屯田连年丰收,粮食充足,为实行携眷驻防提供了基础,而急需解决仓贮积压又促使清政府选定了新疆驻兵逐步由定期换防改为携眷永驻的政策。

实行携眷驻防实际上是一种军事移民政策。清兵制为世袭职业兵,国家既要养兵,还要负担士兵家眷的生活。和平时期,国家提供条件并通过优惠政策使士兵家属随军驻防,既避免分居两地增加额外支出,又可通过兵屯生产,解决部分生计,进而节省饷项开支。新疆改制驻防,初以动员绿营屯田兵携眷为主,查明屯兵中有愿携眷迁驻者,官为料理前往。[19]继而增派携眷八旗官兵移驻伊犁、乌鲁木齐等地。这项政策对于新疆饷项方面的意义有四点:首先是凡兵丁携眷,均计口按日支粮,大口每日八合三勺,小口减半支给。携眷人口增加,口粮消费相应增加,成为仓贮积压谷物的变通出路。其次是可以节省往返换防费用。三是换防兵丁除在新疆期间支给口粮及盐菜银外,在原处还另同时支发俸饷。改为携眷驻防后,原地俸饷裁撤,改解新疆,按优惠政策携眷驻防除支给俸饷外,盐菜、口粮支付保留一段时间(1年至3年不等),数年后裁汰,由是不必"长年加倍支给钱粮",[20]可节省国家军饷开支。四是屯兵携眷分给地亩,部分八旗防兵携眷也实行计口授田或分给孳生羊只等牧放,于边疆社会经济发展有益。由定期换防逐步改制携眷驻防,是清代新疆兵制乃至治边政策的重大改革。其中的背景原因在此不作探讨,但饷项筹划是重要因素之一。当年(1761年)9月,仅乌鲁木齐绿营响应号召,携眷兵丁已达1800余人。次年初,清廷议准凉州、庄浪满蒙八旗3200名及内地索伦、察哈尔部各1000名,共计5000余名官兵(并其家属将近20000名)陆续携眷移驻伊犁。[21]在换防逐步改为携眷驻防的同时,清政府又将新疆换防的期限由三年改为五年。

携眷驻防之初,俸饷随兵由原驻防地转入新疆支付,其余官兵口粮、养廉及盐菜银等均由新疆自筹,不足部分从陕甘兵饷节余项下拨解。1766年,新疆地方提出裁汰部分地区驻兵俸饷之外的盐菜银两。内称:"今乌鲁木齐等处商民云集,与内地无异,非初派驻防时可比。盐菜银自应裁汰。"清廷议准:"除应支俸饷外,著加恩(再)支给一年盐菜银,次年即不必支给"。至1768年底,乌鲁木齐携眷屯田兵3600余名,内3300余名口粮、盐菜银业经陆续裁汰,其余300余户,"不日亦届应裁之期。"[22]随着换防兵改为携眷驻防的比例不断扩大,驻防兵之盐菜银及屯田兵之口粮、盐菜银的逐步裁汰,新疆驻兵饷项支出渐以官兵养廉及俸饷银为主,间有新疆境内换防、巡边及出差超过10日者另支给盐菜银。

这里有两点需要说明。一是新疆偏僻遥远,换防花费大,携眷永驻的移居费用更大。除官兵按换防例支发各种费用外,其父母携其妻子,一兵统计家口4至5人,以每起100名兵丁计,合之家属即400至500人。沿途雇觅车辆(每户一车)、官兵护送、台站接送、裹带口粮等各项费用及支付盐菜银等费用甚巨;到达驻地后又需有现成住房等其他准备事项。因此朝廷内外一直有反对携眷驻防新疆者,至近代初年仍争议不断。1851年伊犁将军奕山即极力反对,开列换防改眷兵大有窒碍十二条具奏。[23]所以尽管携眷驻防不断增加,至乾隆末年仍有部分换防兵。二是1787年的(乾隆五十二年)户部奏定:派往新疆之内外大臣官员,"在京之俸银、俸米、随甲、养廉,在外之养廉、盐粮、驼马等项均照衔支给。"[24]即派往新疆的官员是拿"双饷"的。

三、协饷制度的建立与调整

清制，全国财政收支统归中央户部管理。凡各省收入，除仅敷本省需用之陕西、甘肃、四川、云南、贵州等省存留本省不解至京城外，其余省分以春秋两季册报实存银两数额，酌量存留本省开支并部分备用银两，剩余银两悉数解往户部。备用银两是属于中央户部暂存本省的备用银，以拨储名义分存于省、道库。其主要用途有二：一是省内别有所需，经申请和户部核准后额外拨用。二是照户部指令，协济邻省。协济又分协济银粮、协济兵饷两类，前者指接济邻省行政用款，后者指接济邻省兵饷不足。清统一新疆后，驻军饷项归甘肃拨解。而甘肃兵饷历来需邻省协济，所以新疆驻兵饷项也就纳入甘饷之中，统由户部指定邻省协济。

军饷拨解手续严格。各省凡需协济兵饷，由督抚于每年冬将本省次年一次应需官兵俸饷、抵扣款项、应须接济数额等预为会计，造册咨户部，是为奏调。由户部核准后，指定邻近省份协济拨解。清初，陕、甘兵饷不足部分向由邻近之山西、河南及次近之山东等省协解。兵饷钱粮开支过后，需造册核审报销，是为奏销。每于年终由本省布政使司汇总造册，呈督抚细加考复，并于总册上钤盖印信，声明并无遗漏、滥支字样，缮本具题，转户部复核。经核查符合定例，始准奏销。

清统一新疆用兵之时，各种军需费用均由肃州(今酒泉)军需局拨解。新疆底定，以动用军需各项钱粮头绪纷繁，亟需早为清理，在肃州、兰州设立奏销局予以销算，又谕："西陲大功告成，其乾隆十九年九月至二十四年(1754 年 10 月至 1759 年)凯旋之日办解军需各项钱粮，口内予限一年、口外予限一年半，分别案款、造册报销"。一时各城大员纷纷委派专人携带文卷，或赴肃州军需局、或径赴兰州自行销算，两地局员接应不暇，穷于应付。陕甘总督并甘肃巡抚以新疆每年收放一切银粮及拨用驼马、羊只等项岁岁相因、频频奏销、事关久远，会同奏请酌定章程。内称："兰、肃所设奏销局将来既须裁撤，若照常发局销算，不惟奏销总无截止之期，而设局之费亦未免繁多。臣悉心酌核，(兰州)藩司为钱粮总汇，按年销算，系以(已)定章程，应请将口外各处自凯旋以后凡每年采办收支、一切经费钱粮均于次年详细查明，分别案款，一并造具案册，交送臣处，转饬甘肃布政司确查，详请会核。"[25]次年(1761 年)底，新疆各城依清奏销定例，将上年收支钱粮陆续造册，各差专人送抵兰州查核汇题。一时又出现奏销混乱局面。陕甘总督、甘肃巡抚再次会奏请定新疆兵饷奏销章程。其中大要有四：

——新疆各地远近不一，其收支款项也多寡不同。布政使司仅以新疆一本具题，不惟留前等后，徒滋迟延；而头绪纷繁，内部也很难仔细查核。鉴于此，请按地区"将伊犁、乌鲁木齐、喀什噶尔、叶尔羌、阿克素(苏)、库车、哈(喀)拉沙尔(今焉耆)、辟展(今鄯善)等八处，每年作为一案，分为八本具题。其英阿杂尔(英吉沙尔)附于喀什噶尔之内，和田则附于叶尔羌之内，伍(乌)什则附于阿克素(苏)之内。"

——各城奏销均差经手官员携卷来兰，固属便于核造。但嗣后年年造销，事关久远，若俱差员来兰，往返一、二万里，既劳驼马，又延时日，应请嗣后停其差官赍卷来兰，奏请"俟此次奏销册籍核定具题，臣明德(甘肃巡抚)即将底册咨送各该处，将来每年奏销俱照查照。该处大臣核明钤记，由塘咨送。到兰(州)之日，臣明德督同布政使司核明具题，再由总督转咨户部核销。凡有驳查登复案件，经户部咨行总督，复由总督转行各该处。因内地承办官员未曾经手，未敢率为。"

——此后内地供支新疆各项及哈密、巴里坤收支钱粮，若仍逐案奏销，不惟事甚繁琐，且新疆每年经费散在各案，亦难稽核。“应请自明岁起，内地每年供支新疆各项统为一案”。

——奏销时间“定限次年六月内奏销，哈密、巴里坤二处亦各统为一案，定限次年十月内奏销。如有迟逾，即将承办官职各开，参照奏销迟延例议处。”㉖

数日后，经清廷议准，朱批“如所议行，钦此。”新疆饷项奏销遂成制度。按此章程，新疆兵饷奏销共定为伊犁、乌鲁木齐、喀什噶尔、叶尔羌、阿克苏、库车、喀拉沙尔、辟展、哈密、巴里坤10案。各城驻防大臣于年初按章奏调兵饷，户部请旨，经谕准后，指令甘肃藩库拨储新疆经费项下分别拨解转运各城。年末奏销仍由各城大臣开具四柱清册，分门别类，按上年结存、新收拨解、本年开除、年底实存四项列出一城各项经费开支总册并各类开支分册，一并呈甘肃巡抚。经初审后汇成新疆、巴里坤、哈密三总案奏呈御览并转户部核审报销。按定制，新疆各城奏销案到户部后，限30日内核销完毕。由于头绪繁多、时间较紧，经户部议定，凡于解发奏销上疏之前，新疆各城应将本属缮造各奏销案细册先由塘递送户部，户部凭此先期进行核算，待谕批到部后，即可按期完成核销。凡各城奏销必须一次列清，无漏无误。若有遗漏，报部核查，案据不确者，奏明著赔。出现错误，交部议处。如1772年，伊犁钱粮奏销册内办给和硕特粮石数目有误，其承办之粮饷处章京并复核之伊犁将军均著交部议处。同期哈密兵房建盖停止，当年奏销案内有应追核减银5700余两误报。著同知佟禄在其应得俸银并伊子侄等钱粮内坐半扣还，至其离任数年后仍在坐扣。㉗

各城奏销细册开列类别以本城收支为准，并不统一。据乾隆三十九年(1774年)档案，伊犁奏销开列驻扎、屯田、贸易、绸缎、驼马5案，计5本细册。㉘塔尔巴哈台则开列出8案，以银粮、绸缎、茶封、药材、农具、军器、驼马、牛羊8本细册奏销。㉙从以上伊犁、塔尔巴哈台两地奏销细册类别可以看出，奏销内容包括两大类：一类是钱粮经费奏销，另一类是库存物品、军械及马厂、驼厂各类牲畜核销。如1774年，伊犁奏销驻扎案内开列核销的军器、火药等物品如下：㉚

名　　称	上年结存	本年新收	本年开除	年末实存
军械物器	425142件	183件	440件	424885件
铅药、硝磺火绳　、	133987斤 13两7钱3分	24660斤 9两3钱	15312斤 8钱3分	143434斤 12两2钱

新疆兵饷奏销章程在实施中，也不时出现一些问题。主要是在奏销各城与核销机关户部之间夹了一层陕甘总督。总督复核奏销，本为定例。惟新疆地处偏远，总督驻地与各城相距数千里，案卷往返诸多不便。凡户部在核销中遇有驳查案件或查询事项，须由户部咨行陕甘总督，而总督所属内地承办官员不曾经手，未敢率为，不得不再转行各城核实、查问。数千里之间往返驳查，经年累月，“甚至有一案至八年尚未清楚者，”实大费周章。㉛对此，清廷提出议改意见：“从前因平定伊犁等处，将军大臣带兵无暇，此项钱粮事件自应行知总督汇总销算。今伊犁等处业已平定，不惟满洲弁兵安居服习，即察哈尔、索伦、厄鲁特等，亦皆丰足。地方并无他事，所有奏销事件，又何必仍行总督转咨户部？”1773年，清政府议定调整新疆协饷奏销制度。谕称：“伊犁每年兵饷，即著将军估计调取，其销算亦应由将军奏销。著传谕将军伊勒图，嗣后伊

犁一年估计兵饷、年终奏销事件不必咨行(陕甘)总督,即由将军衙门承办。应具奏者具奏,应咨部者咨部。"[32]同年,塔尔巴哈台及南疆乌什、叶尔羌、喀什噶尔、库车、哈拉沙尔等城奏销案也均由各该处大臣专折具奏,呈户部核销,而对陕甘总督仅移咨备案查核。吐鲁番以东乌鲁木齐等地设有州县,著仍造册塘送陕甘总督核查后转户部。[33]1777年,都统索诺木策凌奏准,乌鲁木齐、巴里坤、哈密三地奏销也由都统核准后,径行呈报户部核销,不再转经陕甘总督。自此,新疆各城均直接对中央户部发生兵饷的奏调与奏销关系。

奏销章程的调整,反映出随着新疆社会稳定、经济发展,清政府增加了各城大臣财饷权。按例,凡地方财饷均为行政布政使司专责,惟新疆为军政合一,无独立的行政机构,因此以前兵饷奏销复核由陕甘总督代办,现改由各城驻扎在臣自行办理。此举加强了各城财饷权,同时也反映了军政合一的军府制管理中行政职能的加强。

奏销章程改革之初,原由陕甘总督总复核、具题的程序删除,各城原奏销所列各案并各类核销细册均各专折具奏,致使每次各城奏销多至四、五件专折,仍不免烦琐。1777年,清廷议定进一步改进办法,谕称:"此等请销案件,令各该管将军大臣等具折奏办,无庸转行总督核题,原欲使各该处办理简便。乃各该处分款俱折,每奏多至四、五件,不免烦琐。嗣后著各该将军大臣等将应行奏销各案事由总叙一折,其各款止须分别四柱清单,一并进呈,以便交该部汇核。将此传谕新疆办事各大臣一体遵照,并谕令户部知之。"[34]

乾隆后期新疆奏销的另一项调整是统一以汉文造册呈报。奏销之初,各城清册多用满文,后渐以汉文造册为主。1773年,伊犁将军奏称:"向来一应银粮册案俱系汉字,盖恐清字数目烦多,译汉讹错。嗣后奏销请以汉字具奏。"[35]经清廷议准,伊犁各城及塔尔巴哈台率先统一钱粮各册使用汉字。1784年,户部奏请全疆统一使用汉字奏销。"查伊犁奏销银粮各案,节据该将军系用汉字具奏。今叶尔羌等处奏销银粮自应划一办理。相应通行新疆各处办事大臣,嗣后奏销查照伊犁之例一体办理。"[36]

四、协饷额度与分配使用

前述1763年9月核定新疆驻兵养廉、盐菜等项每年约需协饷45万两左右。此后饷额不断增加,据乾隆五十九年(1794年)核查,在乾隆年间每年平均拨解新疆的协饷总额计为132.6万两。"除每城交纳各项抵用银一十九万一百三十余两外,(每年)实拨银一百十三万六千八百余两。"[37]考其增长原因,主要是驻防、屯田兵员增加。前述1761年初议驻防八旗兵为3100名、屯田绿营兵近12000名,合计约15000余名。至乾隆末年,新疆驻防屯田兵员总额已达45000余名,增加了2倍,军饷开支也大致按此比例增长。此外官兵俸饷额度的调整也相应对军饷总开支有些影响。如乾隆末年伊犁索伦营兵丁俸饷由每月1两增至2两,厄鲁特营兵丁俸饷由每月1.5两增加到2两。再者还有新设官员增加,如1772年宁夏府西路同知缺改设新疆奇台总理民屯事务通判,其额俸60两、养廉银600两、办公费700两,即加入新疆饷项。[38]

每年一百多万两协饷拨解新疆后是如何分配使用的,限于资料和篇幅,我们仅以伊犁、乌鲁木齐两地的协饷分配与使用为例试作分析。两地均为新疆驻防要地,分驻重兵,年协饷总额约占新疆饷项总额的90%,且各有特点。

伊犁为新疆政治军事中心,驻有伊犁将军。乾隆年间先后建九城,驻兵近20000名,以携眷驻防为主。据1774年伊犁将军伊勒图奏:粮饷处核算得:"明年满营、锡伯、索伦、察哈尔、厄

鲁特等官兵所需俸饷；大臣、侍卫官员、屯田绿营官兵养廉银、盐菜银；土尔扈特、和硕特汗、王、贝勒、贝子、台吉俸饷通共需银五十九万七千六百余两。去年所调俸饷等项银内，截止本年年底，扣除各项支出尚余银一万六千余两。再，此处所议房租、税契银两内遵旨存留一万两以备本年一切公用项外，其余拨归正项银。又，扣交官兵须买茶叶、缎绸、布疋价银及应扣凉州、庄浪兵丁赔还马价银四万八千二百余两，通共存银约六万四千七百两。将此即归入明年正项，以减调额，尚应调银五十三万三千两。奴才咨文(陕甘)总督勒尔谨，于本年寒露前照数送至伊犁处。”奏折附乾隆四十年(1775 年)所需兵饷经费银两细数清单：

两城(惠远、惠宁)满州官兵并发遣充当马步甲兵丁估需俸饷银四十一万七千七百九十五两二钱零。

锡伯营官兵估需俸饷银二万六千三百三十一两零。

索伦营官兵估需俸饷银一万四千一百九十两五钱零。

察哈尔营官兵估需俸饷银二万五千八百一十八两五钱零

厄鲁特营官兵估需俸饷银二万二千七百三十二两零。

沙毕纳尔官兵估需俸饷银二千八百五十六两零。

大臣、侍卫、官员估需养廉、盐菜、公费银一万三千一百三十七两六钱零。

同知、巡检估需俸工银三千五百四十八两六钱三分零。

绿营屯田官兵估需盐菜银三万八千五百九十四两七钱零。

零星供支奉差官兵盐菜银等项估需银二万两。

土尔扈特汗、王、台吉估需俸银九千二百两。

喇嘛估需钱粮银一千三百七十两四钱二分零。

南北军台官兵估需盐菜银二千一百一十三两五钱。

以上通共估需银五十九万七千六百八十八两零。截止本年年底，约余银一万六千四百五十二两零。再伊犁所收房租、税契银两内，遵旨存留一万两公用外，其余拨归正项银一万三千二百五十五两七钱三分二厘。又扣交官兵领买绸布、茶价及应扣凉、庄兵丁赔还马价银三万五千两，约共存银六万四千七百七两七钱零，归入明年正项外，尚应调解银五十三万三千两。[39]

奏折御批户部，经户部核审后，移咨甘肃布政使司，由司库如数拨解。上述开列细数清单内有两点需予以注意。一是可定额度与不可定额度。虽在清单内所有开列各项均为“估需银”，但其中有可定额度和不可定额度之分。俸饷、养廉、盐菜、俸工、钱粮等项均有每月和年度开支定额，所以总额确定，“估需”有整有零。而零星供支奉差官兵盐菜银等项并无固定总额，所列二万两仅为匡算“估需”数，届时用款伸缩较大。二是有俸饷银与俸工银、俸银、钱粮银之区别，前者与盐菜、养廉银等同为军费开支，后者中的俸工银为行政开支。而俸银、钱粮银等则属于对少数民族的专项开支。据《钦定大清会典事例》卷 177 记载：“乌鲁木齐镇迪道属官役每岁应需养廉、俸工银两，于先一年三月内造具估册，随饷估拨搭解迪化州库存储，于季底具文呈道挂发支领，仍饬镇迪道严加稽复。其每年支过银两，由道汇总呈送都统复明，移送内地，统由新疆各项奏销专案题报。”所以虽为军政合一，从清单开列项目名称到奏调、核销手续，军饷与行政及其它开支还是有区别的。上述属军饷开支的俸饷银、盐菜及养廉银等约计 583566 两，占协饷总额(597688 两)的 97.64%。属行政开支的俸工银等约为 3548 两，占协饷总额的 0.59%。对少数民族首领及喇嘛的专项开支俸银、钱粮等约为 10570 两，占协饷总额的 1.77%。

驻防官兵俸饷、养廉、盐菜及汗、王、台、吉、喇嘛开支各有定制，协饷拨解伊犁后，均按定制标准发放。

乌鲁木齐于1771年设参赞大臣(1773年改都统)，次年陆续移驻凉州、庄浪满营及陕甘绿营，增设提督、参将、副将。至乾隆后期驻防满营、绿营及屯田兵丁约20000余名，大部分为携眷驻防。清统一新疆后，乌鲁木齐即开始移民屯垦，不久又相继设立州县，1772年，设立镇迪道，隶甘肃省。下辖迪化直隶州、镇西府、吐鲁番和哈密两厅及以下各县、县丞、粮员等。所以乾隆年间乌鲁木齐协饷的奏调与奏销分为三案施行：驻防满营及绿营俸饷、镇迪道行政经费各为一案；东疆巴里坤地处新疆孔道，供支往来官兵专项开支较大，由领队大臣单案奏调奏销。1780年改由哈密办事大臣办理。

据1795年(乾隆六十年)由乌鲁木齐都统永保编纂的《乌鲁木齐事宜》记载，本地每年所需饷项经费总额约为110万两出头。所属租税项下约每年28000两，连同兵丁扣折粮价银7500余两，合计35500余两。[40]与饷项经费总额相抵扣后，每年实需拨解108万两左右。其中驻防满营俸饷支出约428000两[41]，按分驻各城兵额分配：乌鲁木齐，兵3374名，饷236100两；巴里坤，兵1084名，饷75900两，；古城(今奇台)，兵1084名，饷75900两；吐鲁番，兵564名，饷40600两。乌鲁木齐驻防、屯田绿营兵约14000余名，俸饷开支约534000两。其中乌鲁木齐提督辖兵9300余名，支饷约343000两；巴里坤总兵辖兵4500余名，支饷约192000两。乌鲁木齐都统署协饷95000两，用于支付都统及所属司官、笔帖式等俸饷、养廉、盐菜银及办公杂项等开支。镇迪道行政经费48000两，用于支付所属道、府、厅、州、县各级官吏俸工、养廉银等及各项公费开支。以上各项合计，乌鲁木齐每年奏调协饷经费约计1105000余两，[42]抵扣各项收入35000两，每年实解协饷经费约108万两左右。

除伊犁、乌鲁木齐外，其余南疆及东疆哈密厅所需协饷约占新疆协饷总额的10%。据嘉庆九年(1804年)喀什噶尔参赞大臣和宁纂修的《回疆通志》记载，各城除本地所收入的赋税、房租项下予以抵扣部分外，实际每年需调解协饷额合计为63000余两。各城具体数额如下表。[43]

(单位：两)

城　　区	驻　　兵	协饷额	城　　区	驻　　兵	协饷额
喀什噶尔 英吉沙尔	1300余名	13400	阿克苏	660余名	1000
叶尔羌	800余名	12000	库车	300余名	5000
和田	200余名	800	喀喇沙尔	500余名	10000
乌什	1250余名	12000	以上合计	5010余名	63200

哈密为新疆门户，出入往来频繁，每年奏调协饷额约355000余两，用于支付办事大臣、司员、笔帖式俸饷、养廉、盐菜银等及南路换防军台、驿站、修补农具车辆、一切供支各项。

综上所述，我们可以推知，至乾隆后期新疆年协饷总额的大致额度为170余万两上下，其中伊犁年约55万两，乌鲁木齐年约108万两，南疆各城年约6.3万两，哈密厅约3.55万两。清政府在乾隆末年对清统一新疆后每年调拨协饷的额度曾有一个匡算，并与用兵新疆的军需

开支作了比较:“遵查新疆各城自乾隆十九年用兵起至二十四年凯旋止,共用军需银二千三百十六万余两,摊算每岁用银三百八十三万余两。自平定后每年需用经费银共一百三十二万六千余两。除每城交纳各项抵用银十九万一百三十余两外,实拨银一百十三万六千八百余两,较之从前用兵时岁需银数每年实节省三分之二,计银二百七十二万三千余两。谨奏。”[44]从中可以看出乾隆年间新疆协饷额由最初核定年拨解额45万两左右,至乾隆末年已增加到每年170万两左右,而乾隆年间平均年拨解协饷额为113.68万余两,自乾隆二十五年(1760年)清统一新疆后至乾隆六十年(1795年)计36年,约计拨解新疆协饷总额约4100万两上下。

另有一点需要说明,据现有资料,新疆协饷在最初拨解时渠道并不一致,即使是在同一城也有区别。以伊犁为例,当地官兵饷银同折具奏请调,但拨解渠道不一。甘肃藩库储银有正项、地银、丁银与杂项银之分,凡由陕甘移驻伊犁的满营八旗驻防等应拨协饷,均按原当地的正项支饷渠道按定例额度拨解,而从其余省份移驻的察哈尔、索伦、锡伯及绿营屯田兵、办事大臣以下的官员,其饷银虽也由甘肃拨解,但未列入正项,而是“由陕甘两省节俭经费银内动用”拨解,须每年核估奏调,增减无定。1767年,经陕甘总督奏定拨解划一,伊犁满营及各营官兵,所用饷银皆由陕甘总督列入该地官兵正项钱粮内汇奏,“需银共五十余万两即钦遵敕谕,由伊犁具奏调取。”[45]

五、乌鲁木齐舞弊案与协饷制度改革

与内地相比,乾隆年间新疆协饷制度最大的一个特点是各城协饷的奏调与核销直接对中央户部,互不统属,伊犁将军虽为新疆军政首脑,但也仅负责伊犁九城的协饷开支。各城直接对户部的奏调与核销,形成了本城独立的协饷支销体系。这种协饷制度固然简化了手续,也相应提高了边疆驻扎大臣的经费自主权,但随之而来的负面作用也相当严重,主要是失去了监督机制。新疆孤悬塞外,协饷制度建立之初,陕甘总督对新疆协饷的奏调和奏销,仅有名义上的复核权和质疑权,各城饷项使用本身即缺乏监督。及至1773年协饷章程调整之后,新疆各城直接通过京城户部奏调和核销协饷开支。户部与新疆相隔万里之遥,根本无法监督协饷的使用。于是各城年初自行奏调、年末自行造册奏销。自行用饷、自行申请、自行管理、自行核销,形成独立闭塞的用饷机制,失去外界的监督,致使弊端丛生。

从协饷奏调讲,申请无人把关,奏调经费从宽。按照定制,每年奏调下年饷项时,是可以“从宽估算”的,本身即为“估算”,再加之“从宽”政策,各城奏调协饷往往超出实际需要。节余部分留存本城库内,日积月累,形成较大数额。如镇迪道自乾隆42年(1777年)改制实行直接对户部奏调、奏销,至乾隆47年(1782年)五年间,所奏调饷项除按照各属每年动用开除咨部核销外,从宽估调留存库内的饷银已达40余万两。从协饷的使用讲是任意开销,有不少竟将“毋庸开销”的经费列入正项支出。“致各厅、州、县因库贮充盈,罔知撙节,设法开销,甚至任意亏缺,盈千累万。”[46]此外是库存银两管理混乱,随意垫支、借支,甚至挪用。奏销细册随意编报、册载与库储不符、甚至库储多于册载的现象时有发生。这些协饷制度方面的弊端为部分地方官吏的浮冒肥己、挪移侵吞开了方便之门。

事件起于哈密,而清查则缘于甘肃。1781年,甘肃发生监粮折色冒赈舞弊案。清政府以现在甘肃捏冒等弊俱经查办,乌鲁木齐等处亦恐有挪移亏缺之处,谕新任乌鲁木齐都统明亮彻底清查报闻。首先查出镇西知府嵩柱折收监粮,继而查出哈密通判经方冒赈地方,将库项2.3

万余两用去无存。一时惊动朝廷，令严加追查，一举查获经方共亏空库项15万两有奇。谕押解京师严审，供出其在通判任内5年节次向道库、司库领回未入月报银及接收上任交待银共47.9万余两，酿成轰动全国的要案。[47]遂令新疆各城严查库项，相继查出迪化属州县各员通同舞弊，于采买粮石中各侵蚀自1万两至数百两不等；前任官员德平、瑚图灵、伍彩雯、王喆等侵吞库银万两以上至数万两不等，其中瑚图灵一人即亏空库银9万余两；又有奇台知县亏空库银4万余两等等。前都统索诺木策凌亦以受贿数万两赐令自尽。时明亮清查不力，云南提督海禄接任乌鲁木齐都统，上任伊始，便率先整顿所属库项银两。又先后查出哈密宜禾县捏报粮价、擅动库项案；奇台知县冒销运脚银，贪污租税钱粮0.85万余两；迪化知州亏短库项1.2万两；乌鲁木齐所属修建仓廒，浮报2.24万两等等。清廷除对查出的一连串贪污、浮冒案予以严惩外，还指令加强对新疆各城饷项钱粮的管理和定期盘查库项银两。谕海禄等"湔除陋习，整饬一切"。围绕乌鲁木齐兵饷管理制度，先后奏定改革办法多项。

1、减少各城饷项开支以外的库存银两，以杜亏空糜费之源。通过核实协饷开支定例，确定应存库项银两。凡查明多余部分，或归解一处，或抵扣应拨解饷银。库内"并无余银，该员等无可垂涎染指，自得弊绝风清。与其设法盘查，多繁案牍，徒以经报塞责，莫若此剔厘扩清，为正本澄源之实政，不但慎重钱粮，且使该厅、州、县等各知自觉，免致侵亏。"[48]

2、整顿粮石采买。时古城满营、巴里坤、吐鲁番、哈密四处，粮石供支不敷，向系动支银两采买粮石。"采买最易滋弊，非浮冒开销，即短价勒买。"雇觅车辆运输，又往往浮冒虚报。整顿办法除就近交收以杜浮销外，另奏请安设台车，哈密设350辆、乌鲁木齐设100两，挽运粮石，接运货物，既可节省运费，又可杜浮冒开销。与此相应的是发展屯田，从根本上解决这些地方的兵丁口粮供应。谕"查明各该处每年应支放兵饷口粮等项，共应需粮石若干，每年兵民耕种地亩实收粮石若干，通盘筹划……期于足敷兵食而止，庶可永远遵行。"[49]

3、改议奏销制度，初拟恢复陕甘总督的监督作用。谕称："口外各厅、州、县经管库项银两，其收支数目，自就随时详报总督，方足以资稽核。乃索诺木策凌奏由该处径行报销，以致总督衙门无从查考，经管之员得以任意支销，侵亏钜万……嗣后口外地方一切请领接收银两，及作何动用之处，并著会同该督查核详确报销。著为令，该(户)部知道。"[50]惟新疆地方对此不以为然，喀什噶尔参赞大臣等联名奏请仍按原制，径行在户部奏调核销。后经廷议以为相隔遥远，陕甘总督监督不便，仍以各城驻扎大臣专负其责为宜："各该处大臣仰蒙简派办理事务，一切仓库钱粮稽核经理是其专责。并据称管理钱粮司员年满更换，均系彻底清楚方可交代。该管事大臣又不时查察，从来并无亏缺。绰克托(喀什噶尔参赞大臣)等所请径由该处报销之处似属可行。如该处有经管司员任意支销侵蚀者，惟办事大臣是问，并令每年奏销时一面仍将各项钱粮数目四柱清单移咨陕甘总督，亦得随时查察。如此办理于酌归简易之中，仍寓慎重考核之道。"[51]于是改议仍由陕甘总督监督奏销一项遂作罢。

4、整饬奏销清册，核定拨解饷额。通过检阅造销各册，逐款核对，将其中"毋庸开销正项、应定章程酌量删除节省者"查明，重新核定协饷拨解数额。乌鲁木齐都统署并镇迪道属上年奏销清册经都统海禄 核查并拟定节省办法，本地收支可持平，每年协饷应行停拨。议称："乌鲁木齐所需一岁共(奏)销经费钱一十六万四千两。内有筑建城房、移驻眷兵、撤回屯差官兵盐菜动用银三万八千五百余两原非年例应用者，无庸置计，计实需银一十二万五千五百余两。内运脚一款各属造销银六万四千七百余两，经奴才奏请安设车辆，每年只需银四千八百余两，节省银五万九千九百余两。巴里坤档房各项浮费应裁，计节省银九千九百余两。至巴里坤过往官

兵盐菜各项银二千一百余两;又吐鲁番、古城屯田听差官兵盐菜并各营屯兵分数加增赏项银一万八千四百余两,此外宜禾县、吐鲁番采买供支满营兵粮每岁约需银一万五、六千两。以上各款均可于哈密领取。缘哈密系新疆门户,为银两总汇,有驻扎大臣经管,更昭慎重……查奇台、济木萨仓贮粮石经明亮具奏每年放给巴里坤绿营兵丁口食粮一万五千石,照时价扣银交迪化州买粮归仓,作为备贮。查州仓现存粮一十二万八千余石,无庸买补。各属现存粮七十万一千余石,共存粮八十二万九千余石,足敷备贮。迪化州每年约扣粮价银七千五百余两,可备支用。又各厅、州、县房租、地课、牲税,因新疆日渐开辟,房地增添,牧畜繁滋,奴才饬该州、县等据实呈报,约计每年收银二万八千余两。连前扣存粮价共银三万五千五百余两,尽数解交道库,令各属按季具领支用造报。即以本地之款项供本地之支销,所入足敷所出,可以久远。遵行如此通盘筹画,将内地调拨经费银二十余万两之处永行停止,于地方应办公事亦毫无贻误。"[52]清政府在谕准乌鲁木齐饷项节省方案后,又将此折转抄伊犁将军,著"即将彼处经费可否应行节省之处,悉心筹画具奏,定为久远章程。"[53]

5、整顿往来驿站支出供应,严格按定例开支,以节饷项。新疆道里辽远,差使络绎。其车辆饭食等项俱系照例支给公项。各处驿站间有不照定例滥行花费之处。谕:"将该处驿站向系如何办理,现有无违例供应,及往来差员骚扰需索等弊,详确查明,并严行督饬新疆各厅、州、县,务令按照定例,不得滥行支应,任意妄费,以致正项亏缺。[54]

6、通令加强对协饷的管理。谕称:"嗣后新疆各处所有钱粮库项,除本管该都统应行实力查验,不得仅以道府盘查结报塞责。其有侵挪亏缺等弊,惟该都统是问外,其驻扎同城之办事大员并著一体稽查,毋分畛域。其余新疆凡有文职经管仓库者,同城办事大员俱著照此一体办理,以专责成。"[55]

上述整饬办法在各城引起了一定的波动,尤对主张严厉清查的新任乌鲁木齐都统海禄颇感不满。其上任不到半年,即又被差往乌什。继任都统长清以"海禄从前过事苛求",而予以厘正。惟各项整饬办法最终结果无以考查。此后不久,清廷又奏定"新疆办事各员支给俸、廉之例",相应调整了各级官员待遇,以稳定边疆驻防文武各员。[56]

六、几点说明的问题

其一,清乾隆年间新疆协饷的性质。国家养兵,其饷即由国家开支。清制全国兵饷归户部统一直接管理,依驻军分布,各地兵饷有固定的额度、调拨渠道及存储仓库,即各有专饷专额、专拨专储。对于兵饷不足的省份,清施行由邻近各省直辖于户部的库储内拨解协济,是以名为各省协济,实质是中央拨款。新疆协饷的实质是中央定期向新疆调拨的兵饷。由于这一时期新疆实行的是军政合一的军府制,所以随调拨兵饷搭拨有行政、少数民族事务管理等项费用,实行行政上军政合一、财政上以军养政的政策。

其二,乾隆年间新疆社会经济(特别是北疆以屯田为主的农业经济)发展是比较快的,至乾隆后期,乌鲁木齐等一些地区已是"繁华富庶,甲于关外。"[57]然而为什么地方不能有更多的收入,用以抵扣减少内地调拨的协饷呢?其中主要原因是清在新疆实行了较为优惠的租税政策,南疆各城实行轻徭薄赋,而北疆及东疆这些新开发和社会经济发展较快的地区向例没有正项,只征杂税。所有民屯并无地丁钱粮,只按亩征收粮石,支放官兵口食。[58]是以仅凭有限的杂项租税、房租、契税等无法有效地增加地方收入,当然也就无以抵扣内地的拨解了。而新疆镇守、

御外，又必须驻有一定数量的军队，于是实行军政合一，利用额定的兵饷调拨，从财政上同时来支持对新疆行政管理，事实证明是明智的选择。

其三，本文所讨论的乾隆年间协饷是中央补充新疆驻防兵饷的主要来源，但并不是唯一的来源。此外还有其它渠道。一是牲畜等实物调拨。乾隆统一新疆后的最初一个时期，清政府从内地调拨了大批马匹、驼只、羊只等供应新疆驻军。二是通过垄断贸易。此项又可分为驻军对境外哈萨克的垄断贸易和对内实行官铺贸易两个方面。每年清政府要从内地调拨大量的绸缎、布疋(另有部分南疆税收土布调入)交与伊犁、塔尔巴哈台驻军，与境外哈萨克贸易羊只、马匹等。其中羊只用于供应官兵口食。伊犁锡伯、厄鲁特营每兵每年供应羊 25 只，全年约需 40000 只；而满营、察哈尔营每年约需 13000 只。官铺贸易始于 1763 年，初仅为解决驻军内部生活需用，官兵利用换防或协解饷银等往返内地的机会，随队带运一些茶叶、布疋、绸缎以及小商品，供应驻军及屯田兵丁、眷属。每年官铺盈利，一体散给各兵。后移民增加，社会经济发展，官铺便实行对外营业，其收入可补充兵丁或用于一些杂项开支。1775 年，清廷以官铺开设太多，著令禁止。惟准招募商民代为经营，每年所得利息，仍可分给兵丁，俾资养赡。[59]三是官银发商生息，补充兵丁。清前期内地即有此制，乾隆后期新疆开始试办。1794 年一次即奏请借给察哈尔营三年钱粮银 6.8 万两，发陕西商人一分生息，“将所得利银，每年于拨解饷银时搭解前往，以为贴补伊犁察哈尔兵丁公用。”[60]四是房屋出租收入。各城官房向外出租，收取租银。如 1783 年，塔尔巴哈台实存房间地基各项租银 12704 两，“著以一万两作为正项，其余二千七百两有零著备该处另星公用。”[61]即房屋地基出租中除作为正项部分外，另留用少部分作为各城自行掌握、另星支出的备用款，其留用要报批。

其四是新疆也有协济内地之举。既然协饷为清中央统一根据需要拨解，当内地需要而新疆有余时，也曾协济内地。据记载，1771 年甘肃遭灾，清廷即议定乌鲁木齐协解 10 万石屯粮，由驿站运往甘肃，并排定秦州、甘州、安西、陕西、乌鲁木齐等地由远及近，以次酌拨。[62]

最后一点是从乾隆年间新疆协饷拨解制度看，清政府主要是通过奏销核查饷项的支出来管理协饷的。奏调与奏销相比，往往更重视后者。奏调实际上是经费预支，匡算从宽；一般均以各城符合定制的奏调额度为准，鲜有驳复。而奏销却有一套较为复杂和严格的制度。清政府对协饷的管理也主要通过详细审核经费开支的奏销来实现的。

---

①见齐清顺：《清代新疆的协饷和专饷》、《清代新疆饷银的来源、使用和欠额》。见《新疆历史研究》1985 年第 1、3 期。

②《清高宗朝实录》卷 525，第 11—12 页。

③同上，卷 599，第 44—45 页。

④乾隆三十二年四月《上谕档》。

⑤《平定准噶尔方略》卷 3；《清高宗朝实录》，卷 599，第 45 页。

⑥《清高宗朝实录》卷 629，第 17 页。

⑦同上，卷 630，第 18 页；卷 640，第 13 页。

⑧同上，卷 639，第 14 页。

⑨同上，卷 571，第 25、18 页。

⑩同上，卷 771，第 23—24 页。

⑪《清仁宗朝实录》卷 180，第 28—29 页。

⑫中国第一历史档案馆藏：乾隆二十八年十月《陕甘总督杨应琚奏将安西军台移设沙州一带节省过各项银两

数目清单》。以下凡第一历史档案馆藏朱批奏折等不另注。
⑬乾隆五十七年十月初二日《陕甘总督勒保奏请按年拨解甘肃藩库经费银两以资备用折》。
⑭乾隆二十六年九月三十日《大学士傅恒议奏拣选察哈尔官兵携眷移驻伊犁等处事宜折》。
⑮《平定准噶尔方略》卷15,第1—2页。
⑯《清高宗朝实录》卷692,第2—3页。
⑰同上,卷920,第23页。
⑱乾隆二十六年九月三十日《大学士傅恒议奏拣选察哈尔官兵携眷移驻伊犁等处事宜折》。
⑲《清高宗朝实录》,卷642,第13—14页。
⑳乾隆二十七年八月初九日《伊犁办事大臣阿桂议奏携眷移驻察哈尔、厄鲁特事宜折》。
㉑《清高宗朝实录》卷669,第12页;卷677,第15—17页。
㉒同上,卷765,第15—16页;卷826,第22—23页。
㉓咸丰元年八月五日《伊犁将军奕山奏改换防为眷兵大有窒碍折》。转引自林恩显:《清代新疆换防兵制之研究》,载台湾国立政治大学《边政研究所年报》1977年版。
㉔《清高宗朝实录》卷1282,第21—22页。
㉕乾隆二十六年二月二十五日《陕甘总督杨应琚等奏新疆岁需经费请定按年销算章程折》。
㉖乾隆二十六年十二月初三日《陕甘总督杨应琚等奏新疆奏销钱粮宜定章程折》。乾隆四十七年四月《户部尚书福长安遵旨议奏回疆奏销酌归简易折》。
㉗《清高宗朝实录》卷976,第29页;卷926,第21—22页。
㉘乾隆三十九年九月初一日《伊犁将军伊勒图奏遵旨核办奏销驻扎官兵支领银粮事宜折》。
㉙乾隆三十九年八月二十日《塔尔巴哈台参赞大臣庆桂等奏为遵照新定章程径行奏销折》。
㉚乾隆三十九年九月初一日《伊犁将军伊勒图奏遵旨核办奏销驻扎官兵支领银粮事宜折》。
㉛㉝乾隆四十七年四月《户部尚书福长安等奏为遵旨议奏回疆奏销酌归简易折》。
㉜《清高宗朝实录》卷943,第11—12页。
㉞《清高宗朝实录》卷1042,第28页。
㉟乾隆三十九年八月二十日《塔尔巴哈台参赞大臣庆桂奏为遵照新定章程径行奏销折》。
㊱乾隆四十九年四月十四日《保成、达福奏为奏销库贮缎绸等事项折》。
㊲乾隆五十九年五月初九日《上谕档》。
㊳《清高宗朝实录》卷1371,第12页;卷1468,第13页;卷904,第6—7页。
㊴乾隆三十九年三月十六日《伊犁将军伊勒图奏应解伊犁官兵岁需俸饷经费银两折》。
㊵乾隆四十九年闰三月十三日《乌鲁木齐都统海禄奏为通盘筹划裁汰经费银两事宜折》。
㊶乾隆四十九年九月十一日《乌鲁木齐都统觉罗图思义奏本处存剩经费即抵作本处满饷,毋庸解送伊犁缘由折》。
㊷(清)永保《乌鲁木齐事宜》,官制、库储。
㊸(清)和宁《回疆通志》卷九、十。
㊹乾隆五十九年五月初九日《上谕档》。
㊺乾隆三十九年三月十六日《伊犁将军伊勒图奏应解伊犁官兵岁需俸饷经费银两折》。
㊻乾隆四十九年闰三月十三日《乌鲁木齐都统海禄奏为通盘筹划裁汰经费银两事宜折》。
㊼《清高宗朝实录》卷1146,第12—13页。
㊽乾隆四十九年闰三月十三日《乌鲁木齐都统海禄奏通盘筹画裁汰经费银两事宜折》。
㊾《清高宗朝实录》卷1201,第22页;卷1218,第4—5页;卷1220,第15—16页。
㊿同上,卷1146,第12—13页。
(51)乾隆四十七年四月《上谕档》。
(52)乾隆四十九年闰三月十三日《乌鲁木齐都统海禄为通盘筹画裁汰经费银两事宜折》。另见《清高宗朝实录》,

卷 1204, 第 19—20 页。
53《清高宗朝实录》卷 1204, 第 22 页。
54同上, 卷 1146, 第 15 页。
55同上, 卷 1143, 第 9 页。
56同上, 卷 1282, 第 21—23 页。
57(清)椿园《西域闻见录》, 卷一。
58《清仁宗朝实录》卷 180, 第 28—29 页。
59《清高宗朝实录》卷 699, 第 4—5 页;卷 979, 第 12 页。
60同上, 卷 1444, 第 9—10 页。
61同上, 卷 1175, 第 17 页。
62《清高宗朝实录》卷 886, 第 18—20 页。

(作者厉声:中国社会科学院边疆史地研究中心研究员　　邮编 100006)